



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

MEXICO

Reformas Legales, Regulatorias e Institucionales en el Sector de Agua y Saneamiento

Retos Típicos Internacionales;

Soluciones Mexicanas

Denzel Hankinson

9/21/2010



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

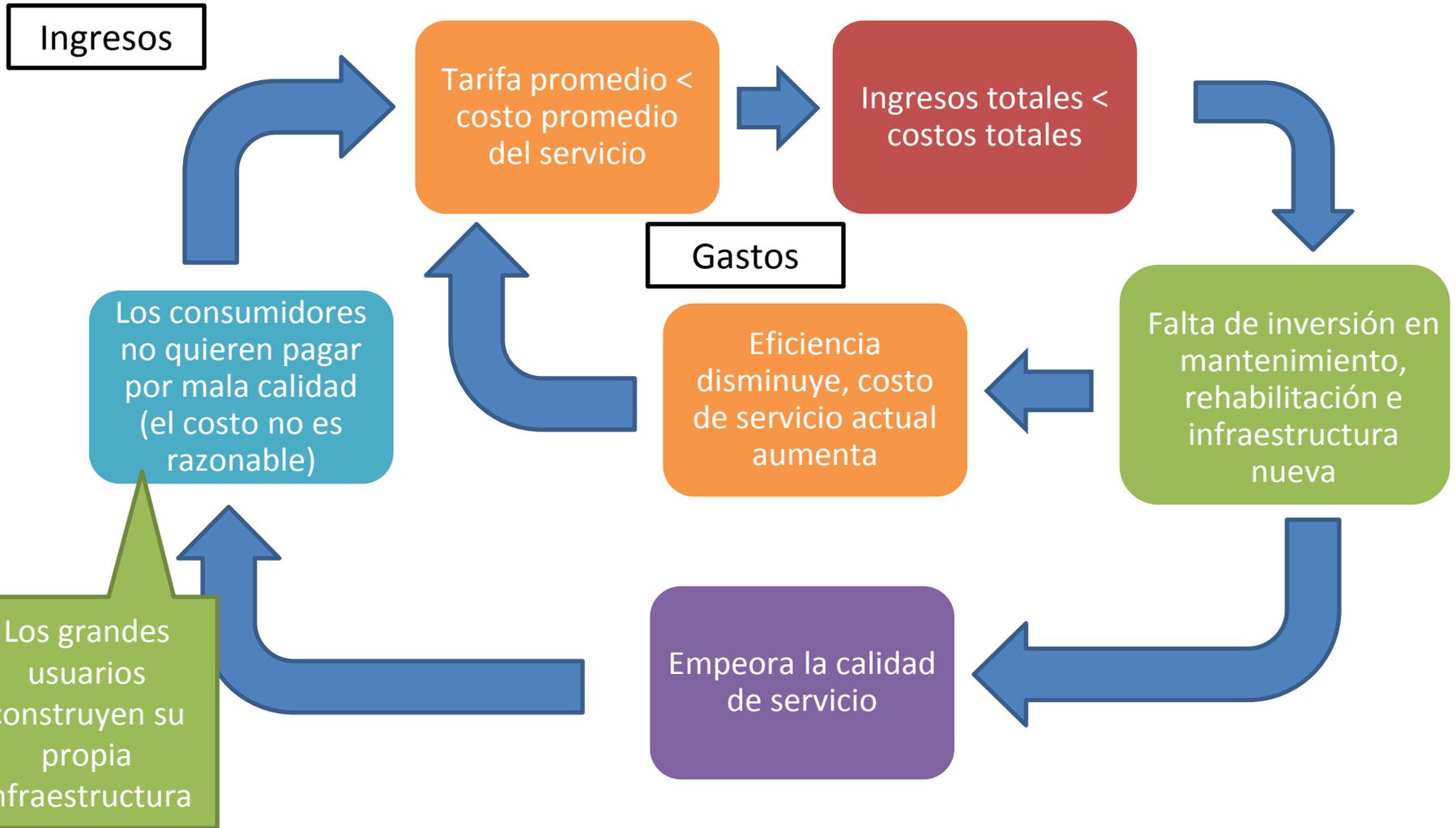
MEXICO

Contenido

- El círculo vicioso en el sector de agua y saneamiento
- Evidencias de ocurrencia en México
- Causas locales
- Soluciones internacionales típicas (legales e institucionales)
- Soluciones Mexicanas: casos de éxito
- Propuestas de reformas estructurales en México: legales, institucionales y regulatorias



El Círculo Vicioso en el Sector de Agua y Saneamiento



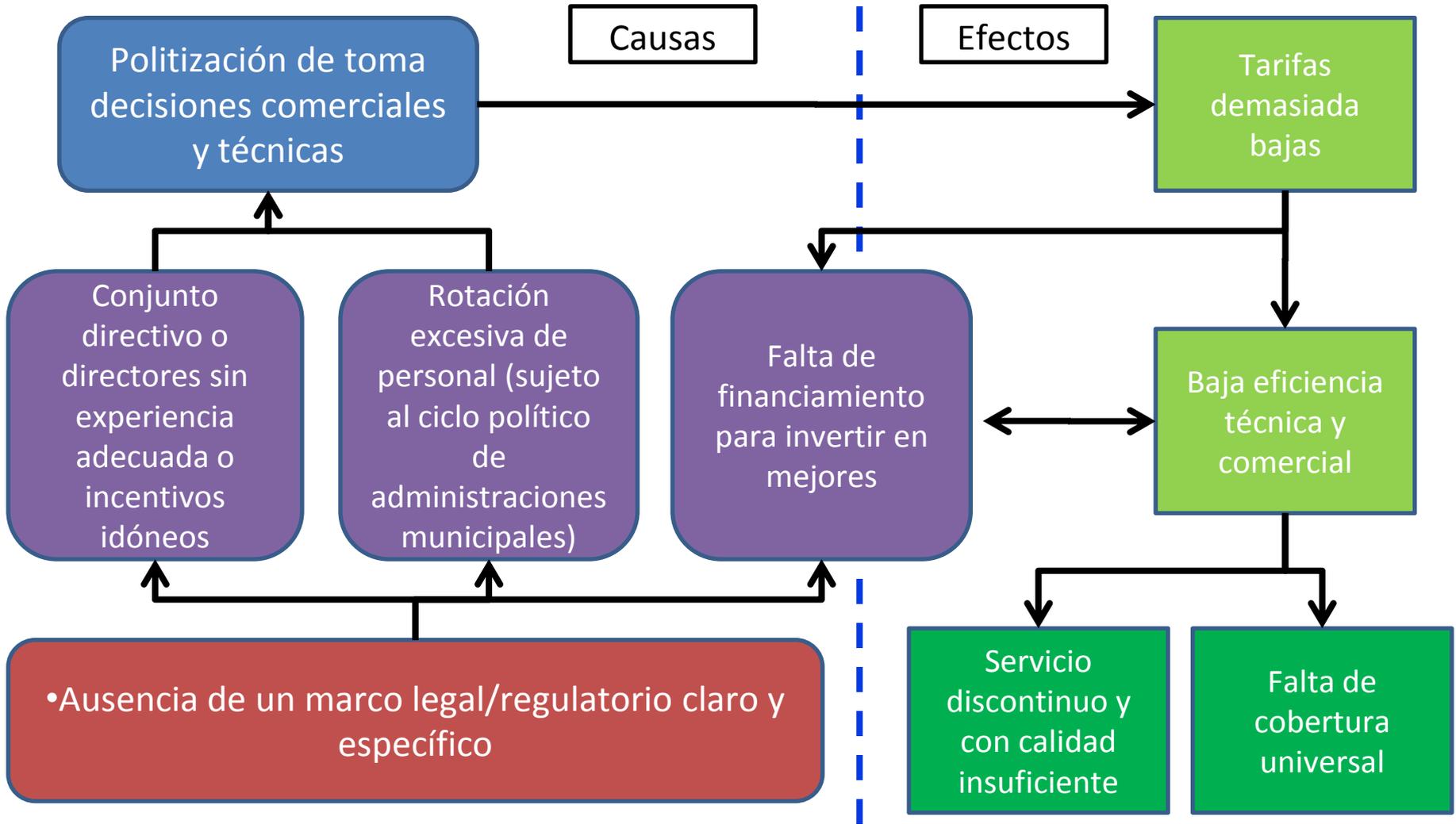


Evidencias de ocurrencia en México

- La tarifa promedio esta muy por debajo del costo de servicio
 - Aunque hay evidencia que los consumidores pudieran pagar más
- Baja eficiencia física
 - Grandes pérdidas de agua por fugas
- Baja eficiencia comercial
 - Alto nivel de agua no contabilizada
 - Bajo nivel de recaudación del agua contabilizada
- Baja inversión para incrementar la eficiencia
- Falta de servicio continuo y de calidad insuficiente
- Falta de cobertura universal (~10% sin conexión a la red de agua potable)



Causas y Efectos en México





Soluciones Internacionales Típicas





Ej. Internacional: Ente Regulador

- Comisión Regulatoria con 3-7 comisionados (Varios países, incl. los estados de los EEUU)
- Funciones:
 - Licenciar a los proveedores
 - Establecer reglas tarifarias para el país o la región
 - Establecer estándares de calidad de servicio
 - Monitorear tarifas y calidad de servicio
 - Resolver/arbitra disputas entre OOs y usuarios
- Comisionados seleccionados por el Ejecutivo, aprobado por el parlamento por 3-5 años
- Mecanismos para proteger su autonomía:
 - Reglas claras enfatizando la prohibición de conflictos de interés
 - Requisitos profesionales multidisciplinarios (por ej.: 1 abogado, 1 economista, 1 ingeniero)
 - Desfase en la temporalidad de los puesto de los comisionados

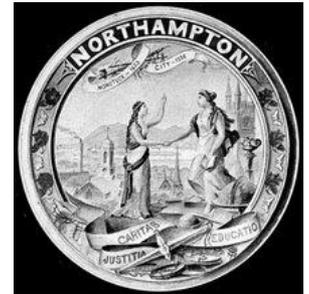


USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

MEXICO

Ej. Internacional: Consejo Directivo Independiente

- Board of Public Works, Northampton, MA USA
- Seleccionado por el alcalde, pero...
 - Los puestos duran 3 años (el puesto de alcalde dura 2 años)
 - La duración de sus puestos no so simultáneos
- 7 comisionados, tienen autoridad para:
 - Fijar tarifas
 - Desarrollar el plan anual y plan de cinco años
 - Crear las reglas y políticas del Departamento Servicios Públicos
- Puestos sin remuneración





USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

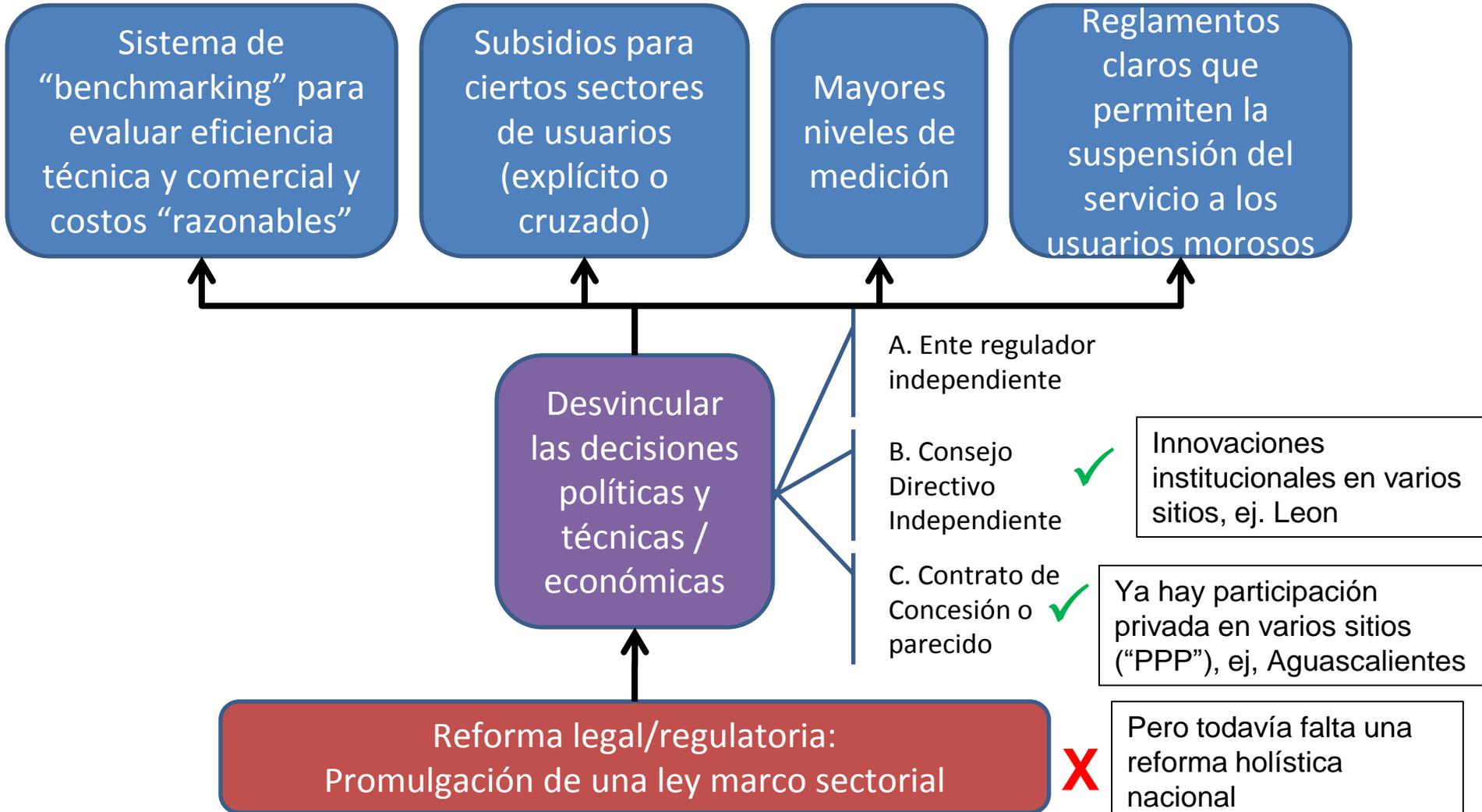
MEXICO

Ej. Internacional: Contrato de Concesión

- Fijar la tarifa en un contrato de largo plazo (Bailly, Francia)
 - Contrato entre la ciudad y el operador
 - Duraciones de 7-20 años
 - Tarifa base fijada en el contrato
 - Tarifa ajustada automáticamente cada año por causas ajenas al control del operador privado:
 - Costo de energía
 - Tasa de cambio (si tienen gastos en moneda extranjera)
 - Inflación
 - Mecanismo claro para resolver conflictos (arbitraje independiente)
- Es posible también sin participación privada, ej. Uganda



Ejemplos Exitosos Existentes





USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

MEXICO

PPP-Aguascalientes

- Contrato de servicios con empresa privada para tareas administrativas y comerciales
- Las responsabilidades de la empresa aumentan gradualmente hasta la concesión integral de los servicios
- La concesionaria asume la deuda del O.O. y paga 10% de los ingresos como derecho de concesión
- La operación y el mantenimiento del O.O. son financiados por las tarifas—aumentadas para cubrir los costos reales.

Después de algunos problemas iniciales, el contrato es renegociado y pasa a incluir:

- Un ente regulador ciudadano
- Un fondo de apoyo social
- La empresa se compromete a reducir sus costos
- La administración municipal se compromete a revertir 80% del derecho de concesión a la empresa para inversiones



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

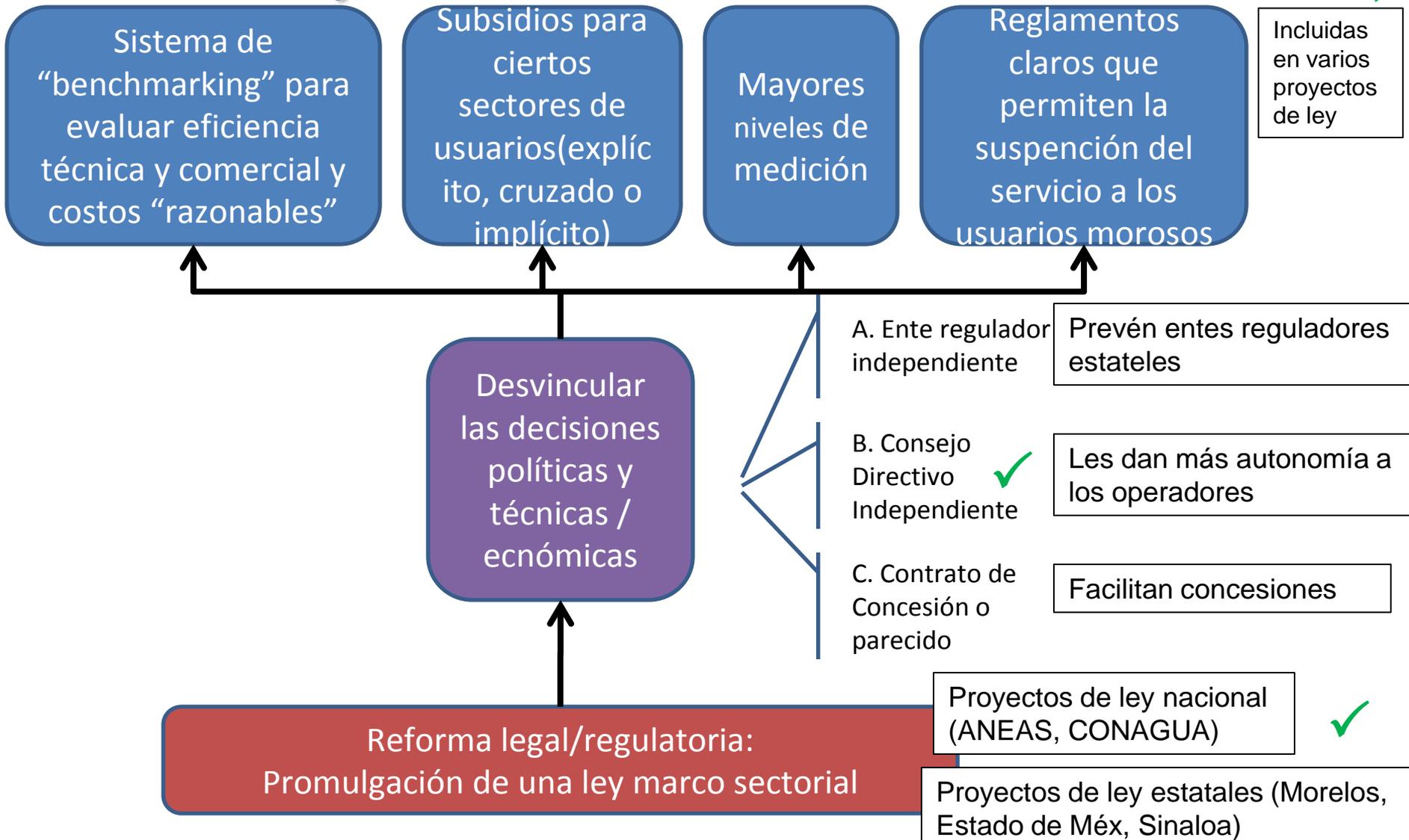
MEXICO

Características Únicas Institucionales-Leon

- Consejo Directivo
 - 50% del conjunto mantiene sus posiciones a pesar del cambio del gobierno
 - La mayoría de los consejeros son ciudadanos/clientes
 - La presidencia es puesto ejecutivo (trabaja en el organismo operado)
 - Consejeros no reciben remuneración (puesto honorífico)
- La ley estatal permite suficiente flexibilidad (deja esas decisiones a los decretos de creación)



Proyectos de Reforma en México





Proyectos de Ley

■ Proyectos de Ley Nacionales

– ANEAS

Ejemplo

– CONAGUA

■ Proyectos de Ley Estatales

– Morelos

– Estado de México

– Sinaloa

– Sonora

– DF

– Zacatecas

– Jalisco

Ejemplos



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

MEXICO

Proyecto de Ley Nacional-ANEAS

- Puntos generales
 - Establecimiento de una ley enfocada específicamente en los servicios de agua potable y saneamiento
 - Establecimiento del Sistema Nacional Financiero de Agua Potable y Saneamiento responsable por la asignación equitativa de los recursos económicos a los OOs
 - Creación del Instituto Nacional de Agua Potable y Saneamiento (INAPyS) – órgano regulatorio específico para el subsector de agua potable
 - Requerimiento que las Leyes Estatales contemplan ciertos aspectos regulatorios, incluyendo la creación de Órganos Reguladores Estatales de Agua Potable y Saneamiento
 - Introducción de contratos de adhesión entre el OO y el usuario asegurando a los OOs la opción de suspender los servicios en caso de incumplimiento
 - Aplicación de incentivos estatales y federales a operadores que logren ciertos objetivos de eficiencia



Proyecto de Ley Nacional-ANEAS

Punto General	Aspectos Específicos	Propósito
Establecimiento de la Ley	<ul style="list-style-type: none">•Separa jurídicamente la política pública, planeación y regulación de los servicios de agua potable y saneamiento de otros segmentos del sector de agua•Crea un marco para coordinación entre los diferentes órganos del gobierno en el subsector	Crear un marco normativo único
Sistema Nacional Financiero	<p>El Sistema comprende:</p> <ul style="list-style-type: none">•Mecanismos para realizar la planeación, recaudación, manejo, inversión, gasto, amortización y reinversión de recursos financieros•Planeación de los recursos financieros con base en los indicadores•Programas de financiamiento y esquemas para incentivar inversión pública o privada en el subsector	Coordinar estrategias, programas, y mecanismos financieros
Instituto Nacional de Agua Potable y Saneamiento	<p>El Instituto tiene las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none">•Emitir lineamientos para la evaluación de los OOs, la contabilidad regulatoria, y la calidad, productividad y eficiencia del servicio•Emitir políticas y planes nacionales•Coordinar la Sistema Nacional Financiero y Sistema Nacional de Información•Coordinar con los órganos reguladores estatales para aplicar recursos incentivos basados en la evaluación de los OOs	Asegurar la coordinación de regulación, política, planeación y financiamiento al nivel nacional



Proyecto de Ley Nacional-ANEAS

Punto General	Aspectos Específicos	Propósito
Aspectos regulatorios en las Leyes Estatales	<p>Requiere que las Leyes Estatales contemplen los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none">•Características y capacidades del Órgano Regulador Estatal y mecanismos para asegurar su autonomía•Condiciones mínimas de servicio y mecanismos para mejorarlas•Aspectos tarifarios incluyendo:<ul style="list-style-type: none">i) Condiciones para garantizar la recuperación del costoii) Recursos, si las tarifas no cubren los costosiii) El papel del Órgano Regulador Estatal en el establecimiento del nivel tarifario	Asegurar que la regulación tenga una norma única entre los estados
Introducción de contratos de adhesión	<ul style="list-style-type: none">•Crea un marco en el cual los OOs determinen los términos del servicio dentro de las regulaciones pertinentes•Permite que los OOs suspendan el servicio si los usuarios no cumplen con el contrato	Aclarar las responsabilidades y derechos del operador y del usuario
Aplicación de incentivos estatales y federales	<ul style="list-style-type: none">•Establece los rubros para evaluar los OOs•Crea un marco en que los OOs puedan recibir incentivos, estímulos y apoyos financieros con base en su desempeño	Crear un sistema de incentivos para mejorar el servicio



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

MEXICO

Proyecto de Ley Estatal-Morelos

■ Puntos Generales

- Clara definición en la distribución de responsabilidades sectoriales
- Creación de un ente regulador estatal
- Menos influencia política en la fijación de tarifas
- Facilita la suspensión de servicio en ciertos casos
- Reglas claras para la participación del sector privado



Proyecto de Ley Estatal-Morelos

Punto Generales	Ley Propuesta	Ley Vigente
Clara definición en la distribución de responsabilidades sectoriales	<p>Art. 19: Expone las entidades responsables para prestar servicio:</p> <ul style="list-style-type: none">•Titular del Poder Ejecutivo del Estado•La Comisión•Los Ayuntamientos•Los Organismos Operadores <p>Art. 21-38: Define la responsabilidad de cada entidad y la relación entre ellas</p>	<ul style="list-style-type: none">•Describe las responsabilidades de algunas entidades pero no define claramente relaciones entre ellas
Creación de un ente regulador estatal	<p>Art. 15-18: Establece el Sistema Estatal de Regulación constituido por un Consejo Directivo con las siguientes funciones:</p> <ul style="list-style-type: none">•Establecer indicadores mínimos por cada prestador•Monitorear y aprobar la veracidad de los datos•Revisar y autorizar contratos de concesión y niveles adecuados de costos e ingresos•Proponer y aprobar criterios metodológicos tarifarios•Asesorar y revisar planes de inversión	



Proyecto de Ley Estatal-Morelos

Punto Generales	Ley Propuesta	Ley Vigente
Menos influencia política en la fijación de las tarifas	Art. 97: Describe los costos que se deben cubrir suficientemente las tarifas Art. 98: Concede al Consejo Directivo (regulador) elaborar los lineamientos en que se fijen las tarifas Art. 99: Le da al Ayuntamiento la autoridad para aprobar tarifas	Art. 95: Solamente describe los costos que se deben incluir en las tarifas Art. 93-94: El Ayuntamiento propone las tarifas para la aprobación del Congreso
Facilita la suspensión de servicio en ciertos casos	Art. 101: Permite suspender el servicio por la falta del pago dentro del periodo establecido	Art. 100: Permite limitar el servicio domestico por la falta reiterada de pago y suspenderlo si no se regulariza
Reglas claras para la participación del sector privado	Art. 108: Expone criterios para seleccionar un concesionario Art. 117: Elabora las reglas, obligaciones y formulas que hay que incluir en contratos de concesión Art. 119: Establece un proceso para otorgar una concesión	



Comparación de los Proyectos del Ley Nacionales y Estatales

- Algunas responsabilidades se asignan a diferentes niveles de gobierno en el proyectos de ley nacional y estatal de Morelos
- Éstos conflictos se pondrán mas graves si no hay coordinación del diseño de las leyes estatales. Una ley marca nacional pudiera facilitar la coordinación.

Responsabilidades	A quien le confiere en el Proyecto del Ley Nacional?				A quien le confiere en el Proyecto del Ley Estatal de Morelos?			
	N	E	L	Fuente	N	E	L	Fuente
Emitir lineamientos y criterios para establecer tarifas	✓	✓		Art. 83, 86		✓		Art. 18
Establecer un nivel mínimo tarifario		✓		Art. 30			✓	Art. 99,110
Determinar indicadores para evaluar los OOs	✓	✓		Art. 100		✓		Art. 18
Proponer la política y planeación estratégica de los servicios	✓			Art. 18, 21		✓		Art. 9-13, 22



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

MEXICO

Proyecto de Ley Estatal-Estado de México

- Propuestas semejantes:
 - Mas autonomia para los organismos operadores
 - Ente regulador al nivel estatal
 - Reformas orientadas a mejorar la posicion financiera de los organismos operadores (ej., mejorar la cultura de pago)



Otros Cambios Legales Propuestos

- Artículo 27 de la Constitución: Dando mas responsabilidad/autoridad a los estados para la gestión de los recursos hídricos dentro de su territorio
- Nueva Ley de PPPs en Guanajuato: Facilita presupuestos plurianuales para PPPs
- Varias reformas a leyes fiscales y financieras:
 - Ley de Coordinación Fiscal: Fortalece la recaudación de ingresos tributarios impuesto predial y derechos del servicio de agua
 - Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
 - Ley General de Desarrollo Social
 - Ley General de Contabilidad Gubernamental
- Reforma del Pago de la IVA para servicios de agua potable

Se esta desarrollando una ley parecida al nivel nacional



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

MEXICO

Conclusiones

- Varias de las reformas planteadas a los niveles nacionales y estatales corresponden a buenas y exitosas prácticas internacionales, y tienen muchos aspectos en común
- Sin embargo, será muy importante coordinar las reformas al nivel estatal para que no resulte una disparidad en la calidad de servicio y el desarrollo de la gestión de agua
- No hace falta cambiar la ley estatal en todos los casos. Muchas reformas se pueden implementar por cambios a los decretos de creación (ej. León)